



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 63, DE 2012

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle – com o auxílio do Tribunal de Contas da União – fiscalize e controle os atos do processo de compra do Banco Panamericano pela Caixa Econômica Federal.

Autor: Deputado NILSON LEITÃO

Relator: Deputado EDSON SANTOS

RELATÓRIO

I – SOLICITAÇÃO DA PFC

Vem a esta Comissão proposta de fiscalização e controle - PFC, com fulcro no art. 100, § 1º, combinado com os arts. 32, XI, “b”, 60, inciso I e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para que, ouvido o Plenário desta Comissão, adote as medidas necessárias para realização de fiscalização e controle – com o auxílio do Tribunal de Contas da União - TCU – sobre os atos praticados no processo de compra do banco Panamericano pela Caixa Econômica Federal - CAIXA.

II – COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

O art. 32, inciso XI, alínea “b”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e o seu parágrafo único amparam a competência desta Comissão no que tange ao assunto suscitado.

III – OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

A justificação, constante da peça inaugural, alega que “Chegou ao conhecimento público, por meio de notícias publicadas pela imprensa brasileira, a informação que o Banco Central já tinha conhecimento da existência de fortes indícios de irregularidades no âmbito do banco Panamericano, quando da aprovação de sua compra pela Caixa Econômica Federal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Acrescenta notícia, publicada no jornal “O Estado de São Paulo” em 23/11/2011, a qual foi transcrita na íntegra:

BC viu sinal de fraude, mas aprovou venda do Panamericano para a Caixa.

O Banco Central (BC) já tinha indícios de irregularidades no Panamericano quando aprovou a venda de parte do banco para a Caixa Econômica Federal, em julho de 2010. Com a autorização, a Caixa pôde depositar a segunda e última parcela do pagamento do negócio, no valor de R\$ 232 milhões, segundo depoimento do vice-presidente de Finanças do banco, Márcio Percival, à Polícia Federal. O BC diz que a autorização final só foi dada em novembro daquele ano.

Documentos internos do BC anexados aos processos que apuram as fraudes de R\$ 4,3 bilhões no então banco de Silvio Santos mostram que os técnicos da instituição começaram a desconfiar do Panamericano em maio. Em julho, os inspetores investigavam uma diferença de R\$ 3,9 bilhões na contabilização de carteiras de crédito cedidas para outras instituições financeiras. Foi justamente nesse tipo de operação que se concentraram as fraudes que quebraram o banco.

Para aprofundar as investigações, ainda em julho, o BC enviou pedidos de informações para os nove bancos com os quais o Panamericano tinha mais operações de venda de carteiras de crédito. O objetivo era checar os números fornecidos pelo Panamericano. Mesmo assim, no dia 19 daquele mês, o BC aprovou, por ofício, a venda de 49% do capital social do banco para a Caixa. A publicação no Diário Oficial da União, no entanto, só veio em novembro.

Seis dias depois, em 26 de julho, a Caixa depositou o último pagamento pelo negócio, na conta da Silvio Santos Participações Ltda., no banco Bradesco. A operação, no valor total de R\$ 739 milhões, tinha sido fechada em dezembro do ano anterior.

Em depoimento à Polícia Federal, o vice da Caixa, Márcio Percival, que esteve à frente das negociações pelo banco do governo, disse que a “segunda parcela foi paga por cheque à Silvio Santos Participações, após a aprovação da venda pelo Banco Central, em julho de 2010, por meio de ofício”. Ainda segundo ele, “a aprovação foi publicada no Diário Oficial só em novembro de 2010”.

Procurada, a Caixa informou que só “recebeu a informação da existência de problemas na contabilidade do Panamericano somente em setembro de 2010”.

Escândalo. Em setembro de 2010, o BC concluiu as investigações e confirmou que havia um rombo, então estimado em R\$ 2,5 bilhões. No início daquele mês, comunicou os problemas a Silvio Santos. O empresário tomou um empréstimo do Fundo Garantidor de Créditos (FGC).

Em novembro, o escândalo veio a público, quando o Panamericano destituiu toda a antiga diretoria, substituindo os executivos por profissionais indicados pela Caixa. Em janeiro, descobriu-se que o rombo era ainda maior. Feitas todas as contas, chegou-se a R\$ 4,3 bilhões.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Em 14/12/2011, esta Comissão de Fiscalização Financeira e Controle – CFFC promoveu reunião de audiência pública com o objetivo de obter esclarecimentos sobre a compra do Banco PanAmericano pelo grupo de investidores BTG Pactual, na qual estiveram presentes o Sr. Anthero Meirelles, Diretor de Fiscalização do Banco Central do Brasil, e o Sr. Isaac Sidney Menezes Ferreira, Procurador-Geral do Banco Central do Brasil. Na oportunidade, foram prestados os seguintes esclarecimentos:

O Sr. Anthero Meirelles – Diretor de Fiscalização do Banco Central

(...)

O caso PanAmericano está relacionado a inconsistências contábeis e necessidade de recomposição de capital e de patrimônio. O problema do PanAmericano foi identificado pelo Banco Central. Foi a supervisão do Banco Central que identificou as inconsistências nos registros contábeis do Banco PanAmericano e determinou ao responsável legal a imediata recomposição da situação patrimonial da instituição financeira.

A solução foi implementada sem prejuízo a depositantes e investidores. Foi possível encontrar uma solução de mercado, uma solução privada. Não houve, nesse caso, diferentemente de outras jurisdições, em momentos de estresse, em momentos de crise, nenhuma corrida bancária. Não houve impacto negativo nas demais instituições financeiras. Não houve dispêndio de recursos públicos. Não houve prejuízo quanto à solução de mercado que foi encontrada e engendrada. Isso não prejudica em nada as ações de apuração no âmbito administrativo.

O Banco Central instaurou vários processos administrativos punitivos — alguns já julgados em primeira instância, cujas penas já foram aplicadas — e tempestivamente fez o comunicado ao Ministério Público, à Comissão de Valores Mobiliários, ao Conselho Federal de Contabilidade, entre outros órgãos.

O Banco Central atua, nesse caso, tanto no campo administrativo quanto no do fornecimento, seja para o Ministério Público, seja para a Polícia Federal, de todos os elementos, de todas as informações necessárias para que as irregularidades possam ser devidamente analisadas, sendo os responsáveis eventualmente punidos administrativa e penalmente. Portanto, a solução encontrada no campo de mercado não atrapalha nem prejudica em nada a apuração e a eventual aplicação de pena aos responsáveis pelo caso.

Vou considerar rapidamente a estrutura do nosso sistema financeiro, apenas para dar uma dimensão do trabalho do Banco Central nesse campo da estabilidade financeira, da supervisão bancária. (...) Todas as instituições financeiras são reguladas e fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil, o que dá ao País capacidade de atuação nesse campo bastante privilegiada.

(...)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Temos um sistema sólido, capitalizado e líquido. Temos um mercado de crédito que cresce a taxas sustentáveis, mas robustas. Estamos falando de um mercado de crédito que está atingindo 2 trilhões de reais, numa proporção de 45%, que se vem mantendo constante — 45% voltados para pessoa física, 55%, para pessoa jurídica. Isso está se aproximando de 50% do PIB. É um índice inferior ao de muitas economias desenvolvidas, mas mostra um crescimento bastante robusto do mercado de crédito. (...)

Estamos falando desses 2 trilhões de reais em operações de crédito. É alguma coisa perto de 1 bilhão de operações que são originadas no nosso sistema financeiro. (...)

Chegando mais perto da questão do PanAmericano, no final de 2009, início de 2010, o Banco Central iniciou, na sua área de supervisão, um trabalho sobre o mercado de cessões de crédito. Na verdade, como o gráfico mostra, o percentual de créditos, no caso daqueles 2 trilhões, que são cedidos ainda é muito baixo relativamente ao total do crédito do sistema. Os bancos que atuam fortemente nesse processo de originação e cessão representam, do ponto de vista de ativos, em torno de 2% e, do ponto de vista do total de créditos, 3%. Mas eram operações que vinham crescendo quantitativamente. O Banco Central programou então para a sua atividade de 2010 uma avaliação mais sistemática, não de um banco especificamente, mas do processo de cessão, na medida em que esse processo estava em crescimento. É um mecanismo importante de distribuição de liquidez. O Banco Central queria ver como essas coisas estavam funcionando, como estavam acontecendo.

(...)

O Banco Central tem uma missão que tem basicamente duas dimensões. A primeira: assegurar a estabilidade e o poder de compra da moeda. A segunda, que é um pilar: zelar pela estabilidade financeira, por um sistema financeiro sólido e eficiente.

Supervisão. O atual arcabouço institucional e legal brasileiro, seguindo as melhores práticas e diretrizes internacionais, prevê papéis bastante bem definidos para a supervisão pública, feita pelo Banco Central, pela CVM e por outros órgãos de supervisão e regulação. Prevê também a existência de uma série de órgãos, de mecanismos, de instâncias privadas, algumas dentro das próprias instituições, que procuram, em conjunto, proporcionar segurança, transparência e credibilidade ao sistema.

Compete ao Banco Central zelar pela liquidez e pela solvência das instituições financeiras. É uma competência básica do Conselho Monetário Nacional que o Banco Central implementa e executa.

Segundo as melhores práticas e recomendações nacionais e internacionais, a supervisão bancária deve orientar-se pelo enfoque sistêmico, pela avaliação dos riscos presentes no sistema financeiro.

O trabalho do Banco Central, portanto, não se confunde com as tarefas de auditoria, de análise de balanços a cargo de mecanismos de controle interno e de empresas especializadas. O Banco Central pauta suas atividades, aloca seus recursos — sempre limitados, escassos — orientado pelo risco que as instituições, as operações e o sistema trazem para a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

sociedade e para o bom funcionamento do nosso sistema, do crédito e da intermediação financeira.

(...)

Volto à questão do Banco Central. Como eu disse, sua atividade não se confunde com tarefa de auditoria. O Banco Central não aprova balanço das instituições. Os órgãos de administração é que são, de fato, responsáveis pela veracidade, pela qualidade. E são sempre aferidos, certificados pelos auditores independentes.

Não obstante, ao deparar-se com ocorrências que possam trazer reflexo sobre a liquidez ou a solvência de uma instituição financeira, o Banco Central do Brasil deve adotar medidas preventivas, saneadoras ou repressivas, eventualmente combinando várias dessas medidas, sobre ou contra a instituição, seus administradores e auditores externos. E, é claro, o Banco Central do Brasil deve adotar o regime com menor dano para o sistema e com menor custo para a sociedade, optando, sempre que possível, por medidas preventivas.

Como eu disse no início, a partir de uma medida prudencial, de uma medida preventiva, a solução de mercado para algum problema do sistema financeiro não exime os controladores, aqueles que deram causa ao problema, de responder administrativa e criminalmente pelos atos cometidos. Uma coisa não se confunde com a outra. O tempo do mercado é um, e o tempo da apuração administrativa e, eventualmente, penal, criminal é outro.

O que pode ser uma medida prudencial, preventiva? Recomposição de capital, recomposição de liquidez, limitação da distribuição de dividendos, redução de exposição, aumento dos controles. Não aplicadas as medidas prudenciais, preventivas, resta ao Banco Central as medidas saneadoras, eventualmente com regime especial, que é o caso de uma intervenção, de uma liquidação, por exemplo.

Medidas saneadoras: intervenção, liquidação, regime de administração especial temporária. As medidas repressivas, que, como eu disse, são independentes de eventual adoção de medidas preventivas, passam por multa, cassação, inabilitação, denúncia ao Ministério Público. Quando há indício de crime, o Banco Central faz isso, inclusive por dever legal, e também comunica a outros órgãos, governamentais ou não, eventuais indícios de ilícitos administrativos, irregularidades.

O FGC teve uma participação importante na solução do caso PanAmericano. Hoje, pelo nosso arcabouço institucional e legal, é vedada a utilização de recursos públicos para socorrer instituições financeiras. Essa é uma previsão explícita da Lei de Responsabilidade Fiscal, que remete para fundos constituídos pelas próprias instituições financeiras esse papel de aportar recursos ou, de alguma forma, facilitar soluções como essa do PanAmericano. Então, não há possibilidade, a não ser com a edição de uma lei, de utilização de recursos públicos nessas circunstâncias.

O Fundo Garantidor de Crédito é uma entidade privada, é capitalizada com contribuições das próprias instituições financeiras. É permitido a ele fazer aquisição de direitos creditórios, realizar, como já realizou, várias operações financeiras que têm esse caráter preventivo, no



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

sentido de garantir liquidez e de contribuir. É um órgão importante nesse conjunto de ferramentas a que me referi quanto à estabilidade do sistema.

No que se refere à participação societária pós-crise, em 2009 foi aprovada a Lei nº 11.908, que autorizou o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal a adquirir, diretamente ou por intermédio de empresas subsidiárias, participação em instituições financeiras sediadas no Brasil, com ou sem controle de capital social, prevendo-se a contratação de empresas avaliadoras.

No caso do Banco Central, quando vamos avaliar a entrada de participação societária, basicamente verificamos a legalidade daquela operação e também o aspecto de concentração. Vemos se aquela fusão, se aquela incorporação, se aquela mudança de controle tem impacto sobre a concentração do sistema e, se tem, que medidas poderiam ou deveriam ser adotadas para mitigar aspectos de concentração, havendo legalidade, evidentemente. Mas o Banco Central não opina sobre o negócio; sobre isso, absolutamente nada. Não há juízo de valor, opinião a respeito de o negócio ser bom ou ruim, de forma alguma. O Banco Central nem tem competência legal para isso, estaria se imiscuindo num aspecto que foge completamente a sua competência.

(...)

O caso do PanAmericano. Este é o resumo a que me referi, onde há uma cronologia. (...) Eu trouxe dois fluxos paralelos que mostram o processo da entrada da Caixa como controladora, como parte do grupo de controle do PanAmericano, e outro que mostra o trabalho de inspeção que o Banco Central vinha fazendo não apenas no PanAmericano, mas especificamente sobre esse mercado de cessões de crédito.

Em dezembro de 2009, houve o contrato entre a CaixaPar e o PanAmericano, selando aquela aquisição. Em maio de 2010, o Banco Central começou a fazer aquele trabalho de verificação desse mercado de cessões de crédito. Em julho de 2010, o Banco Central deu manifestação favorável, preliminar, à entrada da Caixa no grupo de controle, verificando os aspectos legais e de concorrência, que ainda dependiam de uma série de medidas relacionadas a acordo de acionistas e outros aspectos. Então, o Banco Central deu sinal verde para que o negócio prosseguisse.

Entre agosto e outubro, essas apurações no mercado de cessões levam à identificação daqueles problemas no PanAmericano. Entre setembro e outubro, tivemos uma ideia mais clara de que os problemas encontrados naquele ambiente de cessão de crédito estavam concentrados no PanAmericano. A partir dessa apuração, o Banco Central fez o termo de comparecimento, no início de novembro, determinou a recapitalização da instituição e aprovou, aí sim, a entrada da Caixa.

Nesse termo de comparecimento, em função das irregularidades constatadas, o Banco Central do Brasil determinou não só a recapitalização da instituição, que foi feita pelo então controlador, como também a troca de toda a direção do banco. Isso foi feito já com a Caixa entrando logo em seguida no bloco de controle. Ao entrar essa nova diretoria, esse processo de apuração foi aprofundado, e houve uma segunda apuração, vamos assim dizer.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Por que se deu essa diferença de valores? Em primeiro lugar, porque as irregularidades que foram encontradas estavam incorporadas aos sistemas de informática do banco. Essas inconsistências eram geradas automaticamente. Era realmente algo complexo. Como o Banco Central vinha fazendo essa apuração sobre cessão com data-base entre junho de 2010 e o período de o novo grupo entrar, tomar conta da instituição e trabalhar isso, outros problemas de mesma espécie foram sendo gerados, como, por exemplo, ativos de subsistência, coisas dessa natureza.

Descobriu-se, com esse escrutínio, contrato a contrato, que o problema era de maior magnitude, porque ele continuava acontecendo. Estava incorporado aos sistemas. (...)

Também com o apoio do Fundo Garantidor, houve a aquisição pelo Banco BTG, as condições existentes lá na origem foram restabelecidas, e a Caixa e o BTG hoje estão fazendo a condução como controladores.

(...)

Quanto ao âmbito punitivo e administrativo, o Banco Central já abriu vários processos administrativos contra a instituição, contra os ex-administradores, contra a auditoria independente. Dezenove pessoas já foram responsabilizadas em primeira instância. Algumas receberam multas e penas de inabilitação; outras, penas máximas.

(...)

Em síntese, como eu disse, foi o Banco Central que identificou os problemas no banco e determinou a sua correção. Essa solução foi implementada sem prejuízo a nenhum depositante ou investidor, não houve impacto no sistema, não houve corrida bancária, não houve contaminação do sistema, não foi alocado nenhum recurso público nessa solução. Houve toda a apuração no âmbito administrativo, assim como a comunicação ao Ministério Público, à CVM, ao Conselho, que tem gerado uma série de apurações, que todos acompanhamos pela imprensa ou junto aos próprios órgãos policiais e aos do Ministério Público.

(...) As medidas adotadas pelo Banco Central são juridicamente adequadas, estão amparadas pelas disposições legais e regulamentares em vigor, podendo essa autarquia, sempre que vislumbrar a possibilidade de regularização de uma instituição em dificuldades, adotar medidas preventivas tendentes a solucionar o problema de uma forma menos traumática, prestigiando a manutenção da estabilidade e da credibilidade do sistema financeiro e os princípios da eficiência, da razoabilidade, da finalidade.

A atuação do FGC na regularização patrimonial do PanAmericano está em conformidade com o objetivo institucional do Fundo, com o ordenamento jurídico em vigor e mostra a capacidade do sistema e das instituições voltadas à estabilidade financeira de lidar com a crise, com um problema que sabemos que não é trivial, de maneira alguma.

Respondendo aos questionamentos:

(...)

Aliás, este é outro ponto que merece ser esclarecido: o Fundo Garantidor é um órgão importantíssimo do ponto de vista da estabilidade,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

mas não é um órgão de caridade. É uma instituição privada e que pesa, na hora de atuar, os custos e benefícios que terá numa situação ou noutra.

Quando uma instituição é liquidada — e tivemos a liquidação de um banco recentemente —, o Fundo Garantidor tem um ônus, um custo imediato e de difícil recuperação, de quase impossível recuperação, na medida em que garante os depósitos até 70 mil reais, de maneira universal, e os depósitos ou garantia especial até 20 milhões. Consequentemente, o Fundo Garantidor faz contas: “se certa instituição for liquidada, eu tenho de imediatamente botar tanto. Quanto eu consigo recuperar financiando uma mudança de controle, se tiver interessado?”.

Evidentemente algumas situações não têm como ser recuperadas, outras têm. Essa teve. Poderia não ter. Mas o Fundo faz uma conta. Se um banco como o A, o B ou o C, que têm problema de enquadramento, problemas de insolvência, for liquidado, quanto o Fundo Garantidor vai ter de botar nesse negócio imediatamente e se tornar um credor quirografário da massa, quase sem qualquer chance de recebimento? Pelo menos, é o que a experiência mostra. Ele faz essa conta: “Financiando essa mudança de controle, o que eu consigo recuperar ou consigo não gastar?”. Portanto, ele faz uma análise de custo/benefício. E, evidentemente, o Fundo tem um papel importante na estabilidade do sistema, considerando inclusive o fato de que a nossa legislação proíbe o uso de recurso público.

(...)

O Banco Central não pode. Ele pode autorizar uma solução de mercado, não pode criar uma solução de mercado. Mas, se o mercado consegue, com o Fundo Garantidor atuando, etc. e tal, sai uma solução de mercado. Se ela é mais vantajosa para os participantes, excelente. Isso não contamina, não altera em nada os processos de apuração, seja no campo administrativo, seja no campo penal ou criminal, para punir quem deu causa àquela situação, mesmo que se tenha uma solução de mercado. Isso não serve nem como atenuante.

(...)

Acho que há irregularidades financeiras. Estou tentando até evitar uma palavra que associe isso a crime, porque isso é algo que está na instância judicial, para se julgar, mas o Banco Central vislumbrou, evidentemente, indícios de cometimento de crime, tanto que fez as denúncias ao Ministério Público. (...)

O Banco Central produziu, de maneira vigorosa e determinada, o máximo possível de provas, dentro daquilo que estava na sua alçada de competência e de acesso. Outras provas estão sendo produzidas no âmbito da Polícia Federal, com acesso a arquivos, a e-mails, enfim, a documentos que podem ajudar a montar, digamos, uma peça acusatória para caracterizar dolo, etc. e tal. Então, todo esse processo punitivo que envolve a administração, a instituição e, eventualmente, auditoria independente e outros atores do processo, o Banco Central está conduzindo no âmbito administrativo. Caberá às demais instâncias e aos demais órgãos as suas apurações e as suas punições. Essa é uma questão fundamental.

(...)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Com relação à consulta sobre negociações, a qualquer instituição financeira que chegar ao Banco Central, seja ela pública, seja privada, e disser o seguinte: “Olhe, eu estou pensando em comprar fulano”, eu digo: “Avalie, contrate uma due dilligence, vá lá, verifique e tome a sua decisão”. É a única coisa que nós dizemos, por razões inclusive de sigilo bancário. Se nós soubéssemos da situação em que o PanAmericano estava, nós nem discutiríamos a questão da compra, da mudança de controle, porque estaríamos determinando àqueles controladores do PanAmericano, como fizemos em outubro ou novembro, que corrigissem o problema. Então, seria isto que nós determinaríamos em qualquer momento em que chegássemos às conclusões a que chegamos: que aquela questão fosse corrigida. E se não fosse, teríamos de liquidar a instituição. (...)

O Sr. Isaac Sidney Menezes Ferreira – Procurador-Geral do Banco Central do Brasil

As autorizações concedidas tanto à CaixaPar quanto ao Banco Pactual, bem como a apuração das irregularidades, todas elas foram pautadas pela inequívoca observância dos preceitos constitucionais e legais. Assim, tenho para mim que esta é uma grande oportunidade para o Banco Central discorrer sobre a ação legal da autarquia relativamente ao Banco PanAmericano. Digo que é mais uma oportunidade, porque o Banco Central já se manifestou, respondendo a requerimentos de informação de autoria de membros desta Casa congressional, em especial formulados pelos Deputados Marcelo Itagiba, Arnaldo Jardim e Duarte Nogueira.

(...)

No Tribunal de Contas da União, o Banco Central também tem tido a oportunidade de prestar todos os esclarecimentos relacionados com essas aquisições societárias, não só relativamente ao Banco PanAmericano, mas também em relação a outras instituições financeiras que foram adquiridas ou que foram incorporadas por bancos públicos. O Banco Central, portanto, tem esclarecido diversas questões a esse respeito.

Atendo-me agora ao objeto específico desta audiência pública, cabe registrar, como sabemos, que a CaixaPar, na verdade a subsidiária integral da Caixa Econômica que adquiriu a participação acionária do PanAmericano, foi criada, em 2009, com base numa lei aprovada pelo Congresso Nacional, Lei nº 11.908.

(...)

Em dezembro de 2009, o Diretor Anthero bem mencionou, o PanAmericano anunciou, portanto, em fato relevante a realização de uma avença com a CaixaPar para a aquisição de participação societária e, portanto, celebrou um acordo de acionistas e entabulou um negócio cuja oportunidade e conveniência é toda restrita à análise feita pela CaixaPar, não podendo o Banco Central do Brasil se imiscuir na análise efetiva do negócio do ponto de vista de sua oportunidade e conveniência.

Todavia, como se trata de uma aquisição societária, o Banco Central do Brasil, por lei, deve fazer as análises dos aspectos de concentração e de concorrência, bem como da estrutura societária nova proposta, razão pela qual o pleito foi submetido à apreciação do Banco Central.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

(...)

E assim foi autorizada a aquisição de participação acionária do PanAmericano, em caráter preliminar, em julho do ano passado, num momento em que não se tinha conhecimento das inconsistências havidas e perpetradas no âmbito do Banco PanAmericano.

(...)

A supervisão bancária exercida pelo Banco Central tem foco sistêmico. O Banco Central não audita balanços e contabilidade das instituições financeiras, mas o faz de forma sistêmica, em grupos de instituições financeiras e por amostragem, de sorte que o Banco Central não substitui o papel dos órgãos de auditoria interna e de auditoria externa.

É exatamente o que preveem as normas em vigor, em especial duas resoluções do Conselho Monetário Nacional.

De todo modo, foi o Banco Central do Brasil quem detectou essas inconsistências, e, ao fazê-lo, tomou todas as providências legalmente previstas não só para a apuração dessas inconsistências, bem como para efetiva comunicação dos fatos às autoridades competentes, dentre outras, o Ministério Público e a Polícia Federal.

Como resultado da fiscalização levada a efeito pelo Banco Central — e essa fiscalização foi efetivamente concluída no final de outubro de 2010 —, foi então informado ao Banco PanAmericano que havia um conjunto de inconsistências e determinada a sua regularização.

O Diretor Anthero ressaltou há pouco que, em maio de 2010, o Banco Central fez um trabalho amplo de supervisão, relativamente às cessões de carteiras de crédito, não necessariamente em relação ao Banco PanAmericano, em um conjunto de pelo menos uma dezena de instituições financeiras. E, entre agosto e outubro de 2010, o Banco Central concluiu os trabalhos de supervisão na área de cessão de créditos e, aí sim, identificou inconsistências mais propriamente ditas no Banco PanAmericano.

Por tudo isso, como também pontuado pelo diretor, foram instaurados pelo Banco Central, contra a instituição, seus dirigentes, administradores, e contra os órgãos de auditoria, em especial auditoria externa, processos administrativos punitivos. O Banco Central encaminhou várias comunicações ao Ministério Público, à Polícia Federal, ao COAF, à CVM, ao Conselho Federal de Contabilidade. E o caso exigiu, em todos esses passos — todos, rigorosamente todos —, o acompanhamento da Procuradoria-Geral do Banco Central.

Quanto à situação patrimonial do PanAmericano, no curso do trabalho, nós tomamos conhecimento de que havia tratativas entre os controladores do PanAmericano e o FGC. E, como também ressaltou o Diretor Anthero, o Fundo Garantidor de Crédito, enquanto entidade — estatutariamente falando e do ponto de vista legal — voltada para a prevenção de riscos, entabulou negócios com os controladores do PanAmericano, de sorte a fazer a recomposição patrimonial.

Confirmamos essas tratativas, e não havia, naquele momento, os requisitos legais necessários, autorizadores de uma intervenção ou de uma liquidação, na medida em que uma solução de mercado estava em curso e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

tudo efetivamente levava a crer, como de fato aconteceu, que essas tratativas seriam exitosas do ponto de vista da recomposição patrimonial, de sorte a não permitir qualquer prejuízo ao Erário.

Portanto, a Procuradoria-Geral emitiu uma manifestação jurídica em 4 de novembro de 2010 — parecer aprovado, inclusive, pelo Procurador-Geral —, no sentido de que não havia o preenchimento dos requisitos legais para a decretação de um regime especial, seja de intervenção, seja de liquidação no Banco PanAmericano, de sorte que, portanto, a Procuradoria-Geral recomendou à área de fiscalização que acolhesse as propostas de regularização por meio de um termo de comparecimento, e assim restou feito.

O Banco Central, portanto, tem uma discricionariedade técnica para usar das normas em vigor, a fim de decretar ou não um regime especial. E, no caso concreto, o Banco Central concluiu técnica e juridicamente que os requisitos não estavam preenchidos, na medida em que a recomposição patrimonial restou efetivada, seja no primeiro momento, em novembro, quando o Banco Central culminou por concluir as inconsistências, seja no segundo momento, quando a dimensão dessas inconsistências, de fato, ganhou uma proporção maior.

Em todos os dois momentos, houve a recomposição econômico-financeiro-patrimonial do Banco PanAmericano, de sorte que a participação acionária adquirida pela CaixaPar estava exatamente no momento inicial da recomposição patrimonial.

Caminhando para a conclusão, eu diria que, em relação também ao Banco BTG Pactual, o Banco Central teve oportunidade de apreciar todos os impactos legais, societários, concorrenciais, e concluiu que a aquisição atendia, portanto, aos ditames legais.

(...)

(...) Essa lei é originária de uma Medida Provisória de nº 443. A medida provisória é datada de 21 de outubro de 2008. Portanto, já em 2008, na medida em que atos da espécie têm força de lei, havia essa autorização. E a sua conversão em lei, com a publicação no Diário Oficial, deu-se em março de 2009.

Então, em dezembro de 2009, praticamente já com 1 ano de autorização legislativa para negócios da espécie, a CaixaPar, subsidiária integral da Caixa Econômica Federal, entabula um negócio com o Banco PanAmericano e anuncia, por meio de fato relevante (...)

Em dezembro de 2009, portanto, há esse anúncio. Em maio de 2010, o Banco Central inicia um trabalho de supervisão em várias instituições financeiras — pelo menos em uma dezena delas —, com foco exatamente em um trabalho de inspeção voltado para essas cessões de carteiras de crédito.

Em julho de 2010, o Banco Central profere uma decisão autorizando em caráter preliminar o acordo feito entre a CaixaPar e o Banco PanAmericano. E, entre agosto e outubro de 2010, o Banco Central conclui apurações específicas — e só neste momento — relacionadas ao Banco PanAmericano, que levaram, portanto, à identificação do problema e à expedição de uma série de determinações para a sua regularização.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Também em outubro, o Banco Central toma conhecimento de tratativas entre o FGC e os controladores do PanAmericano, que levariam, como de fato levaram, à recomposição patrimonial. E, finalmente, em novembro, o Banco Central aprova — aí, sim, em caráter definitivo — a operação.

Então, quando o Banco Central do Brasil aprovou, em caráter preliminar, em julho, o acordo entre a CaixaPar e o PanAmericano, não se tinha conhecimento das inconsistências contábeis no âmbito do PanAmericano. E, por ocasião da aprovação definitiva, que se deu em novembro de 2010, já teria ocorrido a recomposição patrimonial, por meio de operações de empréstimo entre o FGC e os controladores do PanAmericano.

Tomou posse a nova administração, implementou-se o acordo de acionistas a partir de novembro de 2010, novas inconsistências foram detectadas, novos ajustes foram exigidos do Banco PanAmericano. Esses ajustes também foram implementados por ocasião da aquisição de participação societária pelo BTG Pactual, ou seja, em janeiro de 2011, também houve a recomposição econômico-financeiro-patrimonial, de sorte que a conclusão, do ponto de vista jurídico e do ponto de vista da supervisão, é a de que efetivamente houve a recomposição patrimonial e não houve motivo e autorização legal para que o Banco Central adotasse medidas mais drásticas de intervenção e de liquidação no âmbito do PanAmericano.

Então, concluindo, Sr. Presidente, resta-me atestar, como Procurador-Geral do Banco Central, toda a legalidade dos atos praticados pela área de supervisão e também toda a preocupação sistêmica que o Banco Central do Brasil teve para que houvesse — como, de fato, houve — a recomposição patrimonial, sem que tivesse havido dispêndio de recursos públicos.

Respondendo aos questionamentos:

Eu diria, caminhando para concluir, Sr. Presidente, que a Caixa Econômica Federal ou qualquer outra instituição financeira não tem embasamento legal para se socorrer do Banco Central em análise ou em consultas preliminares. O Banco Central, como ressaltou o Diretor Anthero, não poderia fazê-lo. Há informações protegidas pelo sigilo bancário. O Banco Central do Brasil é órgão supervisor de qualquer instituição financeira, inclusive a Caixa Econômica Federal; portanto, não poderia efetivamente prestar-se como órgão de consultoria. O Banco Central do Brasil não é órgão de consultoria de entidades do mercado do sistema financeiro nacional. O Banco Central do Brasil é entidade reguladora e fiscalizadora. Quando há qualquer mudança de estrutura societária, o Banco Central analisa do ponto de vista jurídico e do ponto de vista sistêmico aquela proposta de reorganização societária, e no caso concreto o Banco Central só autorizou em caráter definitivo a implementação do acordo de acionistas quando efetivamente constatou uma reposição e uma recomposição econômico-financeiro-patrimonial.

(...) quando a Caixa Econômica Federal adquiriu a participação acionária, de acordo com as regras de mercado, efetivamente pagou um preço por essa aquisição societária, e levou em consideração o patrimônio



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

que supunha ter no momento em que iniciou as entabulações com os controladores do Banco PanAmericano, patrimônio esse integralmente recomposto, tanto em outubro/novembro de 2010 quanto em janeiro de 2011.

Portanto, não consigo enxergar aí onde terá havido efetivamente um prejuízo para a Caixa. Pagou um preço, levando em consideração o patrimônio; esse patrimônio em algum momento foi tido como inconsistente; esse patrimônio foi recomposto na primeira vez e foi recomposto na segunda vez. (...)

O ponto central da denúncia apresentada pela PFC, de acordo com a justificação da peça inaugural, é que o Banco Central já teria “conhecimento da existência de fortes indícios de irregularidades no âmbito do banco PanAmericano, quando da aprovação de sua compra pela Caixa Econômica Federal”.

Os esclarecimentos prestados pelo Diretor de Fiscalização e pelo Procurador-Geral do Banco Central do Brasil a esta CFFC, em reunião de audiência pública, foram bastante elucidativos no sentido de esclarecer a matéria.

De acordo com os depoimentos prestados, acima transcritos, verifica-se que:

- a Lei nº 11.908, de 03/03/2009, autorizou o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal a adquirirem, diretamente ou por intermédio de empresas subsidiárias, participação em instituições financeiras, públicas ou privadas, sediadas no Brasil, incluindo empresas dos ramos securitário, previdenciário, de capitalização, com ou sem controle de capital social, prevendo-se a contratação de empresas avaliadoras. Referida lei é derivada da conversão da Medida Provisória nº 443, de 21/10/2008;

- assim, em dezembro de 2009, quando houve o contrato entre a CaixaPar, subsidiária integral da Caixa Econômica Federal, e o PanAmericano iniciando o processo da aquisição, anunciado por meio de fato relevante, já havia cerca de um ano de autorização legislativa para negócios da espécie;

- em maio de 2010, o Banco Central iniciou um trabalho de supervisão em várias instituições financeiras, com foco em inspeção voltada para o mercado de cessões de carteiras de crédito;

- em julho de 2010, o Banco Central proferiu manifestação favorável, em caráter preliminar, ao acordo feito entre a CaixaPar e o Banco PanAmericano, verificando os aspectos legais e de concorrência;

- em outubro de 2010, o Banco Central concluiu apurações específicas relacionadas ao Banco PanAmericano, que levaram à identificação do problema e à expedição de uma série de determinações para a sua regularização;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

- também em outubro de 2010, o Banco Central tomou conhecimento de tratativas entre o Fundo Garantidor de Créditos - FGC e os controladores do PanAmericano, que levaram à recomposição patrimonial da instituição;
- em novembro de 2010, a partir dessa apuração, o Banco Central fez termo de comparecimento, determinando a recapitalização do Panamericano;
- ainda em novembro de 2010, o Banco Central aprovou em caráter definitivo a operação de aquisição. Nesse momento, tomou posse a nova administração, outras inconsistências foram detectadas e novos ajustes foram exigidos ao Banco PanAmericano;
- em janeiro de 2011, esses ajustes foram implementados, ou seja, houve nova recomposição econômico-financeiro-patrimonial da instituição por ocasião da aquisição de participação societária pelo BTG Pactual.

Dos esclarecimentos prestados, verifica-se que, quando o Banco Central do Brasil aprovou, em caráter preliminar, em julho de 2010, o acordo entre a CaixaPar e o PanAmericano, não tinha conhecimento das inconsistências contábeis no âmbito do PanAmericano e que, por ocasião da aprovação definitiva, que se deu em novembro de 2010, já havia ocorrido a recomposição patrimonial, por meio de operações de empréstimo entre o FGC e os controladores do PanAmericano.

Saliente-se o fato de ter sido o Banco Central, e não os controles internos nem a auditoria independente, que descobriu as fraudes contábeis havidas no Banco Panamericano, fato que indicaria a efetividade da ação fiscalizadora da instituição.

Ainda de acordo com os esclarecimentos prestados, quanto ao âmbito punitivo e administrativo, o Banco Central já abriu vários processos administrativos contra a instituição, contra os ex-administradores e contra a auditoria independente, tendo várias pessoas já sido responsabilizadas em primeira instância com a aplicação de multas e penas de inabilitação.

Ademais, informações trazidas ao conhecimento desta Relatoria dão ciência de que as pessoas envolvidas já estão sendo objeto de investigação por parte (i) do Departamento da Polícia Federal (DPF/SR/SP) – Inquérito Policial (IPL) nº 0290/2010-11 (Autos nº 0000310-82.2011.403.6181), bem como os procedimentos da compra e venda da participação societária do Banco Panamericano pela CaixaPar estão sendo auditados pela (ii) Controladoria Geral da União (CGU) – Auditoria nº 2011.09435/01 e (iii) pelo Tribunal de Contas da União (TCU) – Processo TC nº 002.665/2011-9.

IV – VOTO

Em face do exposto, verifica-se que já há uma ampla averiguação sobre o assunto por diversos órgãos competentes e que poderá acarretar sanções nas



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

esferas administrativa, civil e penal aos implicados. Portanto, em que pese o zelo do nobre autor com a preservação do patrimônio público, desnecessária a implementação desta proposta de fiscalização e controle, que nada acrescentaria às providências que já vêm sendo efetuadas pelos órgãos supracitados.

Assim sendo, em face da perda de oportunidade, **VOTO PELO ARQUIVAMENTO DESTA PFC.**

Sala da Comissão, de de 2012.

Deputado EDSON SANTOS

Relator